

Prijedlog okvira za novi klasifikacijski i platni sustav lokalnih službenika

*Ivan Koprić**

Predlažu se i obrazlažu okvirni prijedlozi za novi klasifikacijski i platni sustav lokalnih službenika. Predlaže se regulirati samo pravni status službenika, a ne i dužnosnika i namještenika jedinica lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj. Predlaže se okvirna klasifikacijska ljestvica za službenike lokalnih i regionalnih jedinica. Uz klase navode se i minimalni stručni i drugi uvjeti te raspon unutar kojeg bi lokalne jedinice određivale koeficijente radnih mjesta. Predlaže se da lokalne jedinice same odnosno na temelju kolektivnih ugovora utvrđuju osnovicu za određivanje plaća. Pritom se kao temeljna vrijednost uzima prosječni mjesečni društveni bruto proizvod po stanovniku u pojedinoj županiji, a za općine i gradove još i trogodišnji prosjek udjela vlastitih prihoda u ukupnim prihodima proračuna. Jedinice veće ekonomske snage imale bi širi okvir za određivanje osnovice. Grad Zagreb primjenjivao bi klasifikaciju za državne službenike, a platni sustav za lokalne službenike.

Ključne riječi: lokalni službenici – Hrvatska, klasifikacijski sustav, platni sustav

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu te dekan Društvenog veleučilišta u Zagrebu (full professor and head of the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb)

1. Osoblje i upravne organizacije jedinica teritorijalne samouprave

Lokalni službenici** su one osobe u različitim zemljama koje profesionalno služuju u upravnim organizacijama teritorijalnih odnosno lokalnih samoupravnih jedinica obavljajući javne odnosno upravne poslove. U Republici Hrvatskoj lokalni službenici obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga tijela u kojem rade.

Lokalni javni poslovi obavljaju se pritom u tri vrste upravnih organizacija, regulativnim, koordinativnim i servisnim (v. Ivanišević, 1987: 62–64).

Regulativne su one upravne organizacije u kojima se pripremaju i izvršavaju odluke lokalnih predstavničkih i drugih političkih tijela, prati i analizira stanje u pojedinim sektorima lokalnih javnih poslova, koncipiraju i analiziraju lokalne javne politike, i slično. U hrvatskim lokalnim i regionalnim samoupravnim jedinicama regulativne su organizacije upravni odjeli (jedan jedinstveni ili pak više njih u istoj jedinici), ali se mogu naći i pod drugim nazivima, kao što je npr. zavod.

Koordinativne upravne organizacije teritorijalnih samoupravnih jedinica obavljaju interne funkcije lokalnog upravnog sustava, kao što su planiranje, usmjerivanje, personalni, proračunski, financijski, administrativni i drugi slični poslovi, komunikacije, nadzor, stručna podrška radu političkih tijela i slično. U Republici Hrvatskoj riječ je o stručnim službama i sličnim tijelima.

Servisne upravne organizacije obuhvaćaju obično širi krug organizacija koje obavljaju određene lokalne javne poslove kojima se zadovoljavaju interesi i javne potrebe građana, kao što su komunalni poslovi, obrazovanje, zdravstvo, socijalna skrb, kultura, sport, itd. U hrvatskim jedinicama takve poslove obavljaju javne ustanove lokalnog značenja i različitih naziva, razni oblici obavljanja komunalnih službi – trgovačka društva, vlastiti pogoni, druge organizacije na temelju koncesija, itd.

Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 33/2001, 60/2001 – vjerodostojno tumačenje, 129/2005, 109/2007), upravnim se tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatraju (samo) upravni odjeli i službe. Dakle, servisne organizacije ne smatraju se upravnim tijelima u smislu toga zakona. Iznimku vidimo u vlas-

** Tekst je nastao kao dio materijala u okviru projekta *Procjena sustava plaća i nagradivanja u jedinicama lokalne samouprave i preporuke za reformu sustava*. Nositelj projekta bio je Institut za međunarodne odnose iz Zagreba za Središnji državni ured za upravu (2007–2008).

titim pogonima, koji nemaju pravnu osobnost, a po prirodi stvari i iskustvima u drugim zemljama djeluju kao organizacijska jedinica unutar uprave jedinica teritorijalne samouprave (v. i Horváth i Péteri, 2003).

Službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave smatraju se dakle osobe koje obavljaju upravne i stručne poslove iz djelokruga upravnih odjela i službi (eventualno i upravnih tijela drugačijeg naziva) jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Pored njih u tim jedinicama djeluju i njihovi dužnosnici, kao i namještenici. Dok je temelj angažmana dužnosnika politički izbor ili imenovanje, namještenici su osobe koje obavljaju prateće i pomoćne poslove (v. i Koprić et al., 2001).

2. Prijedlog klasifikacijskog i platnog sustava za službenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

Obuhvat klasifikacijskog i platnog sustava. Klasifikacijski sustav odnosi se samo na službenike u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave. Opća je preporuka da se prilikom regulacije klasifikacijskog i platnog sustava poštuju:

- ustavno načelo slobodnog raspolaganja vlastitim prihodima,
- ustavna obveza države pomaganja financijski slabijih jedinica lokalne samouprave,
- ustavna obveza države brinuti se o gospodarskom razvitku čitave zemlje, kao i o ravnomjernom razvitku svih dijelova zemlje,
- najviši standardi autonomije jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave,
- odgovornost tih jedinica za vlastiti razvoj na dobrobit lokalnog stanovništva,
- potreba uspostave jedinstvenog klasifikacijskog i platnog sustava kao bitnih dijelova zakona o lokalnim službenicima kojim treba regulirati prava, obveze i odgovornosti kao i druga pitanja od značenja za rad službenika i namještenika u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Takav pristup treba osigurati izvjesnu ravnotežu kojom će se s jedne strane uspostaviti dovoljno fleksibilan sustav regulacije temeljnih pitanja u vezi sa službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, a s druge

strane osigurati autonomija tih jedinica da sukladno vlastitoj gospodarskoj snazi i uspješnosti utječu na klasifikacijski i platni sustav svojih službenika.

Plaće *političkih dužnosnika* u tim jedinicama predlaže se regulirati izvan zakona o službenicima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave iz dva razloga. Ponajprije, tako je regulirana i istovrsna situacija na razini središnje države – statusna pitanja dužnosnika regulirana su posebnim zakonom i drugim propisima. A osim toga, riječ je o različitim kategorijama, status kojih nije primjereno regulirati u istom propisu. Dok službenici obavljaju svoju službu profesionalno i s pretpostavkom stalnosti, a na svoja se radna mjesta imenuju na temelju javnog natječaja, dužnosnici dolaze na svoju poziciju političkim izborom ili imenovanjem.

Pravni status *namještenika*, tj. zaposlenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji obavljaju pomoćne i tehničke poslove, istovrsne poslovima koje obavljaju državni namještenici, ravnao bi se prema općim propisima o radu. Takvo je regulativno stajalište Hrvatski sabor zauzeo i pri reguliranju statusa državnih namještenika, osim u nekim iznimnim pitanjima, što bi se moglo primijeniti i na namještenike jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Time bi se zauzelo jednako regulativno stajalište prema osobama koje obavljaju istovrsne poslove u javnoj upravi. Time se ujedno specifični pravni status doista rezervira samo za osobe koje imaju poseban odnos s državom, u ovom slučaju s jedinicom lokalne ili područne (regionalne) samouprave.¹

Posebno je pitanje *službenika Grada Zagreba*. Grad Zagreb ima i položaj županije te u samoupravnom djelokrugu obavlja poslove jedinica lokalne samouprave i jedinica područne (regionalne) samouprave. Grad Zagreb ujedno za svoje područje obavlja i poslove državne uprave iz djelokruga ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave kao i druge poslove državne uprave sukladno posebnim zakonima. U obavljanju poslova državne uprave upravna tijela Grada Zagreba imaju ovlasti i obveze tijela državne uprave sukladno zakonu kojim se uređuje sustav državne uprave. Za obavljanje poslova državne uprave odgovoran je gradonačelnik Grada Zagreba. Premda poslove državne uprave obavljaju i druga upravna tijela Grada Zagreba, četiri od tih upravnih tijela, prema Zakonu o Gradu Zagrebu (NN 62/2001), obavljaju isključivo poslove državne uprave. To

¹ Vrijedilo bi status službenika, podjednako državnih i lokalnih, rezervirati samo za one zaposlenike koji obavljaju tzv. upravne poslove. U kategoriju namještenika trebalo bi izdvojiti sve zaposlenike koji obavljaju podupiruće poslove, uključujući one koji obavljaju računovodstvene, financijske, informacijske i slične poslove koji se prema važećoj pravnoj regulaciji smatraju službenicima.

su Gradski ured za opću upravu, Gradski ured za imovinskopravne poslove, Gradski zavod za katastar i geodetske poslove te Gradski zavod za zaštitu spomenika kulture i prirode. Njihove pročelnike na temelju javnog natječaja imenuje Gradsko poglavarstvo Grada Zagreba, uz prethodnu suglasnost nadležnog ministra odnosno ravnatelja državne upravne organizacije. Prema njima gradonačelnik Grada Zagreba ima ovlasti predstojnika ureda državne uprave u jedinici područne (regionalne) samouprave. U slučaju kad Vlada Republike Hrvatske na temelju zakona imenuje povjerenika u Gradu Zagrebu, pročelnici tih tijela odgovaraju povjereniku.

Na dan 31. prosinca 2005. Grad Zagreb je zapošljavao 2.559 službenika i namještenika. Od toga je bilo 2.100 službenika i 459 namještenika. U četiri upravna tijela koja obavljaju isključivo poslove državne uprave bilo je zaposleno 612 službenika i 213 namještenika. Ukupno na ta četiri upravna tijela otpada 29,14% službenika i 46,41% namještenika Grada Zagreba.

U Gradu Zagrebu je dakle zajedno s obavljanjem poslova iz samoupravnog djelokruga integrirano i obavljanje jednog dijela poslova državne uprave, zbog čega je i broj službenika u Gradu Zagrebu višestruko veći od broja službenika u bilo kojoj drugoj jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Od ukupnog broja lokalnih službenika na Grad Zagreb otpada preko 20%. Upravna tijela Grada Zagreba uglavnom su velika, po broju radnih mjesta i stupnju njihove diferencijacije i specijalizacije usporediva s tijelima državne uprave. S druge strane, ona su po tim istim kriterijima teško usporediva s upravnim tijelima u drugim jedinicama lokalne ili područne (regionalne) samouprave. Obavljanje poslova iz samoupravnog i prenesenog djelokruga prilično je nerazmrsivo povezano u različitim upravnim tijelima Grada Zagreba, a unutar njih na pojedinim radnim mjestima.

Sve to opravdava takvo regulativno rješenje koje je posebno i različito kako od onoga za državne službenike, tako i od onoga za ostale lokalne službenike. Smatramo da bi ga bilo najprimjerenije ugraditi u Zakon o Gradu Zagrebu, dopunom toga zakona. Alternativno i podredno, mogla bi se regulacija pravnog statusa službenika Grada Zagreba ugraditi u zakon o lokalnim službenicima. Ta bi regulacija trebala kombinirati klasifikacijski sustav za državne službenike, a platni sustav za lokalne službenike.

Prijedlog temelja klasifikacijskog sustava s okvirnim rasponom koeficijenta za plaće službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prikazan je u tablici 1.

Tablica 1. *Temelji klasifikacije i okvirni raspon koeficijenata za plaće službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*

Klasa	Radno mjesto	Stručna sprema (minimalna)	Raspon koeficijenata	Drugi uvjeti
I.	Pročelnik upravnog odjela, tajnik vijeća, tajnik skupštine, tajnik poglavarstva, tajnik grada/ /općine, čelnik drugog upravnog tijela	Magisterij struke, stručni specijalist, (za tajnike: pravna ili upravna struka)	2,50 – 3,15	5 godina staža u struci nakon položenog stručnog ispita
II.	Vodeća radna mjesta (načelnik odjela, voditelj odsjeka ili druga vodeća mjesta)	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke	2,00 – 2,50	3 godine staža u struci nakon položenog stručnog ispita
III.	Viši savjetnik u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke	1,85 – 2,25	3 godine staža u struci nakon položenog stručnog ispita
IV.	Savjetnik u jedinici lokalne ili područne (regionalne) samouprave	Magisterij struke, stručni specijalist, stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke, stručni pristupnik	1,40 – 1,95	1 godina staža u struci nakon položenog stručnog ispita
V.	Upravni suradnik	Stručni prvostupnik javne uprave ili druge prikladne struke, stručni pristupnik, SSS	1,20 – 1,65	Položen stručni ispit
VI.	Referent	SSS	1,00 – 1,25	Položen stručni ispit

Budući da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave zapošljavaju vrlo različit broj službenika te da je, sukladno tome, stupanj diferencijacije i specijalizacije radnih mjesta u različitim jedinicama vrlo različit, smatramo da je zakonom o lokalnim službenicima moguće odrediti samo temelje klasifikacije radnih mjesta te stručnih i drugih uvjeta za zapošljavanje na tim radnim mjestima.

Na tom temelju svaka će jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave svojim općim aktima utvrditi nazive radnih mjesta, klase u koje pripadaju, kao i precizne stručne i druge uvjete za zapošljavanje na tim radnim mjestima (npr. iskustvo, rad u struci, posebne vještine, itd.). To ne isključuje mogućnost zakonodavca da za pojedine poslove zakonom uvede obvezu zapošljavanja određenih struka (npr. za vođenje upravnih postupaka – magistri prava ili prvostupnici javne uprave, i slično).

Suprotno rješenje, prema kojem bi svaki detalj klasifikacije radnih mjesta u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave trebala odrediti središnja država svojim propisima, držimo ne samo suprotnim temeljnim načelima autonomije tih jedinica nego i tehnički nemogućim.

U tablici 1 preporučeni su minimalni stručni uvjeti sukladno novoj kvalifikacijskoj strukturi uvedenoj tijekom tzv. Bolonjske reforme visokog obrazovanja. Vrijedi napomenuti da su Rektorski zbor i Vijeće veleučilišta i visokih škola utvrdili sljedeće popise akademskih naziva i akademskih stupnjeva te stručnih naziva:

- Popis akademskih naziva i akademskih stupnjeva te njihovih kratica,
- Popis stručnih naziva i njihovih kratica,
- Popis odgovarajućih stručnih naziva i njihovih kratica s kojima se izjednačava stručni naziv stečen završetkom stručnog dodiplomskog studija u trajanju kraćem od tri godine.

Sva tri popisa objavljena su u NN 45/2008. U ostalim pitanjima i za profile koji nisu spomenuti u tim popisima važe odredbe Zakona o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju (NN 123/2003, 198/2003, 105/2004, 174/2004, 46/2007) te Zakona o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju (NN 107/2007).

Novi kvalifikacijski sustav uključuje razlikovanje sveučilišnih i stručnih studija, pri čemu je temeljna struktura tih studija, u pravilu, sljedeća:

A) Sveučilišni studiji

- trogodišnji preddiplomski studij – sveučilišni prvostupnik/prvostupnica struke

- daljnji dvogodišnji diplomski studij – magistar/magistra struke
- daljnji jednogodišnji, jednoipolgodišnji ili dvogodišnji sveučilišni specijalistički studij – sveučilišni specijalist/specijalistica struke; ili
- trogodišnji doktorski studij nakon diplomskog studija – doktor/ /doktorica znanosti određenog polja znanosti

B) Stručni studiji

- dvogodišnji ili dvoipolgodišnji stručni studij – stručni pristupnik/ /pristupnica struke
- trogodišnji stručni studij (eventualno troipolgodišnji ili četverogodišnji) – stručni prvostupnik/prvostupnica struke
- stručni specijalistički studij (u trajanju od jedne, jedne i pol ili dvije godine) – stručni specijalist/specijalistica struke.

Smatramo da među drugim uvjetima treba inzistirati na polaganju stručnih ispita (različitih od struke do struke), dok ostaje otvoreno pitanje državnog stručnog ispita, barem onakvog kakav je sada predviđen za državne službenike. Smatramo da je potrebnije i svrsishodnije predvidjeti ulazni ispit, bar za neke kategorije najmlađih službenika odnosno službenika-početnika. Državni stručni ispit prilagođen je državnim službenicima te ne odgovara zahtjevima i očekivanjima od službenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Zakonom bi se trebalo propisati samo minimalne zahtjeve o dužini radnog staža nakon položenog stručnog ispita kako bi te uvjete svojim općim aktima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave utvrdile prema svojim okolnostima. Opća je preporuka da se omogući što brže napredovanje do najviših mjesta mladih, bolje i prikladnije obrazovanih kadrova.

Raspon koeficijenata (od 1 do 3,15) primjeren je raspon, imaju li se u vidu uobičajeni odnosi u javnim upravama drugih zemalja, ali i Hrvatske. Za svaku klasu radnih mjesta određen je njezin raspon koeficijenata kako bi se osigurala nužna fleksibilnost i prilagodljivost okolnostima pojedinih jedinica.

Naravno, sama klasifikacija ne znači da svaka jedinica mora imati službenike zastupljene u svim klasama, da u svakoj klasi smije imati samo jednog (ili neki drugi unaprijed određeni broj) službenika, ili što god slično. Svaka jedinica utvrđuje broj radnih mjesta službenika primjereno svojim okolnostima, gospodarskim mogućnostima i razvojnim ciljevima.

3. Prijedlog načina određivanja osnovice za plaće

Predlaže se da se plaće lokalnih službenika određuju kao umnožak koeficijenta radnih mjesta i osnovice koji će odrediti same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Tako utvrđenoj temeljnoj plaći mogu se dodavati dodaci (za staž, za posebne-iznadprosječne rezultate, za uspješnost u poslu, itd.) prema odluci same jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave i/ili prema kolektivnim ugovorima.

Temelj određivanja osnovice za plaće trebala bi biti gospodarska snaga i uspješnost jedinice lokalne odnosno područne (regionalne) samouprave. Predlaže se da u određivanju osnovice za plaće sudjeluju same jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave tako da unutar okvira utvrđenih zakonom same autonomno određuju osnovicu, bilo odlukama svojih tijela, bilo putem kolektivnog pregovaranja odnosno na temelju kolektivnih ugovora sklopljenih sa sindikatima. Time će se osigurati visoka razina autonomije, poštovanje uloge sindikata lokalnih službenika, kao i osiguranje Ustavom utvrđenih odgovornosti države za stanje na čitavom državnom području.

S obzirom na raspoložive službene podatke, za utvrđivanje okvira za određivanje osnovice predlaže se koristiti se bruto društvenim proizvodom iskazanim po jedinicama područne (regionalne) samouprave – županijama te udio vlastitih (izvornih) prihoda u ukupnim приходima jedinica lokalne samouprave – gradova i općina. Tako bi se okvir za određivanje osnovice regulirao kao kombinacija određene gospodarske veličine i faktora² kojim se utvrđuje gornji mogući iznos osnovice.

Društveni bruto proizvod široko je prihvaćen i korišten pokazatelj gospodarske snage. U kontekstu određivanja plaća njegovo će korištenje omogućiti da platni sustav u lokalnim jedinicama barem u temeljima slijedi stanje u lokalnom gospodarstvu. Na taj će se način postići platni sustav za lokalne službenike koji neće biti diskriminirajući u odnosu prema gospodarstvu. Ujedno se time ističe važnost gospodarskog (regionalnog) razvoja kao temeljnog zadatka županija.

S obzirom na to da se podaci o društvenom bruto proizvodu ne iskazuju po jedinicama lokalne samouprave, što bi mogao biti jedinstveni pokaza-

² Tim se faktorom određuje stupanj zadovoljstva lokalnih političkih tijela, a time posredno i građana, djelovanjem i rezultatima lokalnih službenika. Vrijedilo bi uvesti i ankete građana kojima bi se mjerilo to zadovoljstvo, a lokalna bi predstavnička tijela trebala obvezati da pri određivanju faktora uzmu u obzir i rezultate takvih anketa.

telj gospodarske snage i uspješnosti tih jedinica,³ predlaže se da se gospodarska snaga utvrđuje različito za županije odnosno općine i gradove, i to:

1. za županije – kao društveni bruto proizvod – zadnji službeno objavljeni iznos, s tim da bi svaka županija mogla odrediti osnovicu za plaće do 1,2 prosječnog mjesečnog društvenog bruto proizvoda po stanovniku,
2. za gradove i općine – kao prosječni mjesečni društveni bruto proizvod po stanovniku županije na području koje se jedinica lokalne samouprave nalazi množen *faktorom* koji ovisi o trogodišnjem prosjeku udjela vlastitih prihoda grada/općine u ukupnim proračunskim prihodima te iste jedinice lokalne samouprave:

Udio vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima

	<i>Faktor</i>	
	Varijanta I.	Varijanta II.
– do 30 %	do 1,00	do 0,80
– do 50 %	do 1,50	do 1,15
– do 70 %	do 1,85	do 1,45
– do 90 %	do 2,20	do 1,70
– do 100 %	do 2,50	do 1,95

Pritom treba napomenuti da posljednji službeni podaci (za jednu godinu, ne trogodišnji prosjek) pokazuju da u prvu od tih skupina (pokriivanje ukupnih prihoda vlastitim prihodima do 30%) pripada 41 jedinica, u drugu (do 50%) 129 jedinica, u treću (do 70%) 124 jedinice, u četvrtu (do 90%) 131 jedinica te u petu (do 100%) 135 jedinica lokalne samouprave.

Korištenjem pokazatelja – udjela vlastitih prihoda u ukupnim proračunskim prihodima – potiču se jedinice lokalne samouprave na veću odgovornost u prikupljanju vlastitih prihoda, usmjeruje ih se na pokretanja lokalnog gospodarskog razvoja, smanjuje sklonost zaduživanju, i slično. Središnja država, pak, u jedinicama u kojima značajno sudjeluje u osiguravanju njihovih prihoda, ima mogućnost veće kontrole sredstava za plaće lokalnim službenicima.

³ BDP za male lokalne jedinice ne bi mogao odraziti njihovo stvarno gospodarsko stanje, jer usprkos tome što na njihovu području možda živi dosta radno aktivnog i zaposlenog stanovništva, nema većih gospodarskih subjekata.

Pokazatelj se računa kao trogodišnji prosjek, čime se izbjegava utjecaj godišnjih fluktuacija i osiguravaju podaci prikladniji stvarnom stanju.

Predlažu se dvije ljestvice faktora, pri čemu računalna simulacija pokazuje da nijedna od njih ne djeluje restriktivno na plaće službenika. Naime, u usporedbi tih okvira i postojećih plaća vidi se da je ogromna većina jedinica lokalne samouprave koje su odgovorile na anketu projektnog tima i sada vrlo odgovorna u određivanju plaća svojih službenika i trošenju sredstava za plaće.

Uvođenje sustava određivanjem gornje moguće granice osnovice osigurava središnjoj vlasti novi regulativni mehanizam, a ne škodi lokalnoj autonomiji.

Nijedna lokalna ili područna (regionalna) samoupravna jedinica nema obvezu, a ni pravo, određivati maksimalne osnovice samo zato što je to načelno dopušteno budućom zakonskom regulacijom. Cilj određivanja gornje granice samo je onemogućavanje rasta osnovice i plaća preko svake razumne granice, a takav je rast prema postojećoj pravnoj regulaciji moguć, budući da nema nikakve gornje granice plaća lokalnih službenika.

Kolika će biti osnovica u pojedinoj jedinici, odredit će njezina vlastita tijela, uz punu vlastitu odgovornost, vodeći računa o gospodarskoj snazi, razvojnim ciljevima i drugim relevantnim lokalnim okolnostima, uključujući rezultate kolektivnog pregovaranja i eventualne propise o minimalnoj plaći.

Da bi se osiguralo odgovorno određivanje osnovice, predlaže se regulirati da svaka jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave pri određivanju osnovice uzima u obzir gore navedene okolnosti, kao i rezultate ankete građana kojoj je svrha utvrđivanje zadovoljstva građana javnim uslugama grada, općine odnosno županije. Tome bi trebalo dodati određeni mehanizam praćenja plaća lokalnih službenika od strane Ministarstva financija, zakonsku obvezu dostavljanja podataka o načinu određivanja i iznosima lokalnih plaća tom ministarstvu, kao i mehanizam upozoravanja na neprimjereno određivanje osnovica za plaće lokalnih službenika.

Literatura

Horváth, Tamás, Gábor Péteri (2003) Regulation and Competition in Local Utilities Sector in Central and Eastern Europe. U: Tamás Horváth, Gábor Péteri (eds.) Navigation to the Market: Regulation and Competition in Local Utilities in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI

Ivanišević, Stjepan (1987) Izvršni sloj u lokalnoj upravi. Zagreb: Pravni fakultet i RO Zagreb

Koprić, Ivan, Gordana Marčetić, Helena Masarić, Dragan Medvedović (2001) Temeljni prijedlozi u povodu nove regulacije statusa lokalnih službenika u Hrvatskoj. Hrvatska javna uprava 3(2): 283–329.

FRAMEWORK PROPOSALS FOR NEW CLASSIFICATION AND REMUNERATION SYSTEM OF LOCAL CIVIL SERVANTS

Summary

Framework proposals for a new classification and remuneration system of local civil servants have been proposed and elaborated. Proposals are generated with regard to legal status of the Croatian local civil servants, not political officials or local employees. Framework classification ladder is described. Minimal educational and other prerequisites and specific range of coefficients for each work position class are determined. Remuneration base should be determined by each territorial self-government unit or in the process of collective bargaining. Average monthly gross domestic product per inhabitant in a county is the main anchor for determining the remuneration base at the county level. The average share of own revenues in total budget revenues would be additional indicator of municipal economic potential. Units with better potentials would have wider frame for determining the remuneration base. The City of Zagreb would have the same classification ladder as state servants and a remuneration system similar to other local units.

Key words: *local civil servants – Croatia, classification system, remuneration system*